

# Bevoegdheidsafbakening van de AROB-rechter; kunstig of gekunsteld?

Citation for published version (APA):

Tak, A. Q. C. (1984). *Bevoegdheidsafbakening van de AROB-rechter; kunstig of gekunsteld?* Kluwer.  
<https://doi.org/10.26481/spe.19840120at>

## Document status and date:

Published: 20/01/1984

## DOI:

[10.26481/spe.19840120at](https://doi.org/10.26481/spe.19840120at)

## Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

## Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

## General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

[www.umlib.nl/taverne-license](http://www.umlib.nl/taverne-license)

## Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[repository@maastrichtuniversity.nl](mailto:repository@maastrichtuniversity.nl)

providing details and we will investigate your claim.

# BEVOEGDHEIDSAFBAKENING VAN DE AROB-RECHTER; KUNSTIG OF GEKUNSTELD?

REDE

uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van  
gewoon hoogleraar in het recht, in het bijzonder in het staatsrecht  
en het administratief recht aan de  
Rijksuniversiteit Limburg te Maastricht  
op vrijdag 20 januari 1984

door

MR. A.Q.C. TAK

KLUWER – DEVENTER – 1984

ISBN 90 268 1454 2

© 1984 Mr. A.Q.C. Tak, Meerssen

Behoudens uitzondering door de Wet gesteld mag zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbende(n) op het auteursrecht, c.q. de uitgeefster van deze uitgave, door de rechthebbende(n) gemachtigd namens hem (hen) op te treden, niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of anderszins hetgeen ook van toepassing is op de gehele of gedeeltelijke bewerking.

De uitgeefster is met uitsluiting van ieder ander gerechtigd de door derden verschuldigde vergoedingen van kopiëren, bedoeld in artikel 17 lid 2, Auteurswet 1912 en in het K.B. van 20 juni 1974 (*Stb.* 351) ex artikel 16b Auteurswet 1912, te innen en/of daartoe in en buiten rechte op te treden.

De onbevangen lezer van uitspraken van de Afdeling rechtspraak zal zich vaak verwonderd afvragen, waarom een bepaalde zaak niet in behandeling werd genomen, terwijl zulks wel gebeurde met andere, sterk gelijkende of bijna identieke zaken. Een greep uit de jurisprudentie van de Afdeling kan dit illustreren.

Een inwoner van Valkenburg vroeg aan B en W om in aanmerking te worden gebracht voor een woning, die gebouwd zou worden in het kader van een nieuw bestemmingsplan, dan wel voor de aankoop van een perceel grond in dat plan. Het College van B en W weigerde. Betrokkene bofte, want hij werd door de Afdeling rechtspraak ontvangen in zijn beroep tegen dit weigeringsbesluit.<sup>1</sup> In Leidschendam werd door de gemeente een loting georganiseerd tussen gegadigden voor premie-koopwoningen. Een gegadigde die buiten de prijzen viel, kreeg op zijn daartegen gericht AROB-beroep in vereenvoudigde afdoening te verstaan, dat hij niet in dat beroep kon worden ontvangen. Volgens de Voorzitter hield het op grond van de loting genomen afwijzingsbesluit namelijk de weigering in om een rechtshandeling naar burgerlijk recht te verrichten.<sup>2</sup> Nu was dat volgens de Afdeling ook wel het geval in de Valkenburgse kwestie, maar daar was *tevens* sprake van een beschikking in de zin van artikel 2 Wet AROB, omdat aan de weigering om betrokkene op de lijst van gegadigden te plaatsen óók het rechtsgevolg was verbonden dat hij te zijner tijd niet in aanmerking zou komen voor een woonruimtevergunning.

Een aantal zielzorgers in Limburg verwachtte nadeel in hun werk en in de uitoefening van hun levensroeping toen door de Burgemeester van Roermond vergunning werd verleend voor het houden van een demonstratieve optocht door de Nederlandse Vereniging tot integratie van homoseksualiteit COC, afdeling Limburg. De demonstratie was gericht tegen controversiële uitspraken van de Bisschop van Roermond. Deze zielzorgers werden door de Voorzitter Afdeling rechtspraak in hun schorsingsverzoek ontvangen, zij het dat dit verzoek vervolgens door de Voorzitter werd afgewezen.<sup>3</sup> Anders verging het deze zielzorgers evenwel in de behandeling ten gronde van hun beroep door de Afdeling rechtspraak zelf. Door de Afdeling werden zij in hun beroep niet-ontvankelijk verklaard, omdat zij noch in Roermond woonachtig waren noch daar werkzaam waren als privé-personen of als zielzorgers.<sup>4</sup> Opmerking verdient, dat het schorsingsverzoek op 11 april 1979 was afgewezen, de demonstratieve optocht had plaatsgevonden op 14 april 1979 en de uitspraak van de Afdeling rechtspraak zelf pas werd gedaan op 8 januari 1981. Men kan zich afvragen hoe deze kwestie had moeten worden opgelost als de Voorzitter nu eens het schorsingsverzoek had toegewezen, doch dit terzijde.

Dat aan het woonachtig zijn in een gemeente ook weer geen overdreven gewicht moet worden toegekend, moge blijken uit de uitspraak inzake de vergunningverlening door B en W van Woudrichem voor de bouw van een nieuw raadhuis. Een inwoner van Woudrichem stelde tegen die vergunningverlening AROB-beroep in. Van de Afdeling rechtspraak kreeg hij echter te horen, dat hij niet ontvankelijk was in dat beroep.<sup>5</sup>

Het College van B en W van Rotterdam weigerde om aan de Stichting Mayibuye te Leiden een vergunning te geven voor het houden van collectes ten bate van de Zuidafrikaanse vakbond SACTU (South African Congress of Trade Unions). Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten stelde AROB-beroep in tegen deze weigering. Het comité werd gezien zijn doelstelling ontvankelijk geacht in dit beroep.<sup>6</sup> Toen echter in de bekende kwestie van de Paralympics de Minister besliste om de toegezegde steun aan de Olympische Spelen voor Gehandicapten afhankelijk te stellen van het niet-deelnemen van een Zuidafrikaans team, werd een groot aantal natuurlijke personen zowel als stichtingen niet ontvangen in hun tegen die beslissing ingestelde AROB-beroep. Wel daarentegen werd in zijn beroep tegen dit besluit ontvangen de Zuidafrikaanse sportbond voor gehandicapten.<sup>7</sup> In dit verband van doelstellingen van rechtspersonen kunnen ook enkele uitspraken worden gesignaleerd, waarbij werd beslist dat het feit, dat een politieke partij het behartigen van het algemeen belang (zoals zij dat ziet) in haar algemene doelstelling heeft opgenomen, niet met zich meebrengt, dat zo'n partij AROB-beroep zou kunnen instellen tegen beschikkingen die zich met die doelstelling niet verdragen, doch die de partij zelf als zodanig niet raken.<sup>8</sup>

Ook de kwestie van het 'uitwegen' van particulier terrein naar openbare wegen geeft een merkwaardig beeld aan ontvankelijkheidsuitspraken te zien. Ik ga hier nog maar stilzwijgend voorbij aan de verschillen in opvatting tussen Hoge Raad, Kroon en Afdeling rechtspraak<sup>9</sup> en beperk me weer tot de laatste. Het College van B en W van Avereest deed aan een particulier op diens verzoek een aanbod om tot een regeling te geraken inzake het verbreden van een uitweg over gemeentegrond. Dit aanbod bleek niet vatbaar voor AROB-beroep, omdat voor dat geval een publiekrechtelijke regeling ontbrak en er 'dus' sprake was van een aanbod tot het aangaan van een overeenkomst naar burgerlijk recht, aldus de Afdeling rechtspraak.<sup>10</sup> Wel appellabel bij de AROB-rechter is volgens gevestigde jurisprudentie het vorderen van een geldbedrag voor het ontsluiten van particulier bouwterrein, het 'uitwegen', ook al is dat vorderen gebaseerd op een zgn. gemeentelijke bijdrageregeling die uitdrukkelijk het etiket 'privaatrechtelijk' voert.<sup>11</sup> Als echter het bedrag is betaald en het gemeentebestuur weigert om dit terug te betalen, dan wordt men in een beroep tegen dat weigeringsbesluit door de Afdeling rechtspraak niet ontvangen.<sup>12</sup> Dit lijkt merkwaardig, omdat deze zelfde instantie in vaste jurisprudentie het eisen van zodanige betalingen onrechtmatig, ja, in strijd met de wet

oordeelt.<sup>13</sup> Weigeringen tot terugbetaling zijn echter volgens de Afdeling niet appellabel in AROB-beroep, omdat zij geacht moeten worden rechtshandelingen naar burgerlijk recht te betreffen. Maar dat is alweer anders, als tegen zo'n weigering een publiekrechtelijke rechtsgang is opengesteld.<sup>14</sup>

Als toetje nog enkele voorbeelden die zijn ontleend aan de wisselvallige AROB-jurisprudentie inzake aanwijzing van beschermde natuurgebieden. Besluiten, dat aanwijzing van een bepaald gebied als beschermd natuurmonument in overweging was, werden niet appellabel geacht in onder andere de kwesties van de 'Kop van Schouwen'<sup>15</sup>, de 'Korendijsche Slikken'<sup>16</sup> (NB: vereenvoudigd afgedaan!) en de 'Kleiput in de Tiendgorzen'.<sup>17</sup> Wél appellabel werd dit soort besluiten geacht in onder andere de uitspraak inzake de Waddenzee.<sup>18</sup> In de kwestie van het 'Landgoed Kortenhoeff' werden de appellanten door de Voorzitter in de schorsingsprocedure wel in hun beroep ontvanke-lijk geacht<sup>19</sup>, doch niet door de Afdeling in de behandeling ten gronde.<sup>20</sup>

Gezien deze voorbeelden moet in vele gevallen de rechtstoepassing door de Afdeling rechtspraak in geschillen met de overheid wel onbegrijpelijk zijn voor de burger. De uitslag van geschillen is in vele gevallen onvoorspelbaar. Slechts enkele specialisten menen nog lijnen te kunnen ontdekken in deze rechtstoepassing.<sup>21</sup> Hoewel het probleem daarvóór ook reeds latent aanwezig was, is het vooral sinds de inwerkingtreding van de Wet AROB manifest geworden. Zulks werd veroorzaakt doordat de rechtsmacht van de AROB-rechter afhankelijk werd gesteld van een rechtsbegrip. Ik doel hiermee op de schijnbaar eenvoudige definitie van een voor AROB-beroep vatbaar overheidsbesluit, te weten het beschikkingsbegrip in de zin van de Wet AROB.

Het is de koppeling van de rechtsmacht van de AROB-rechter aan dit beschikkingsbegrip, die mijns inziens voor een belangrijk deel debet is aan de ondoorzichtigheid van de rechtsmacht van de Afdeling rechtspraak, en daarmee aan de onvoorspelbaarheid in vele gevallen van de wel of niet ontvanke-lijkheid in AROB-beroepen.

Om de oorzaken van de gesignaleerde wisselvalligheid in de jurisprudentie op te sporen, lijkt eerst nader onderzoek geboden naar de vraag, waarom de competentie van deze belangrijkste der administratieve rechters afhankelijk werd gesteld van een begrip, te weten het beschikkingsbegrip, zoals in principe omschreven in artikel 2 van de Wet AROB.

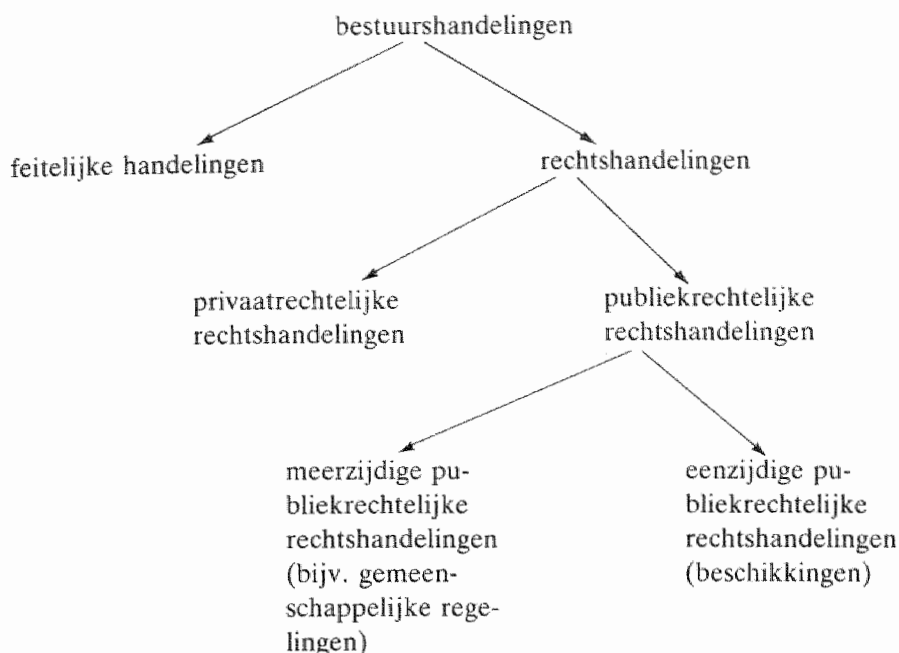
Twee historische lijnen zijn hierbij bepalend geweest. De meest in het oog springende was die van de gegroeide leemte in de rechtsbescherming, waarin moest worden voorzien door algemene aanvullende administratieve rechtspraak. Deze lijn, die reeds bij de Wet BAB te vinden was, is reeds door anderen duidelijk beschreven<sup>22</sup>, zodat ik hier volsta met een enkele opmerking. Het karakter van de AROB-rechtspraak als algemeen en aanvullend liet geen omschrijving toe van de rechtsmacht aan de hand van wetten of rechtsgebie-

den zoals ambtenarenzaken, sociale-zekerheidskwesties, belastingaangelegenheden of economische-orderingsgeschillen.<sup>23</sup> Veeleer was noodzakelijk een afbakening van de bevoegdheidsgrenzen met vooral wetgever, volksvertegenwoordiging, administratief-beroepsorganen, andere administratieve rechte dan de Afdeling rechtspraak zelf, en met de burgerlijk rechter.

Hiertoe werd gebruik gemaakt van de verworvenheden uit de tweede historische lijn.

De gedachte aan een overheid, die staat boven het (althans gemene) recht, is nimmer geheel verdwenen. Ondanks het (in theorie) loslaten van die gedachte bij de overwinning van de leer van de rechtsovereiniteit blijft het streven naar een bijzondere behandeling van de overheid in het recht duidelijk merkbaar. Gevolg daarvan (of middel daartoe?) was en is een bijzonder, eigen juridisch begrippenkader (beschikking, algemene beginselen van behoorlijk bestuur, bestuursvrijheid, besluiten van algemene strekking, e.t.q.). De introductie van het beschikkingsbegrip door Van der Pot in 1932<sup>24</sup> leek decennia lang de gouden vondst om de bijzondere positie van de overheid juridische identiteit te geven: haar doen en laten liet zich juridisch schijnbaar rubriceren in (vooral) wetgeving en beschikking. Daarnaast was het die overheid 'uiteraard' toegestaan om op gelijke voet als privaat persoon aan het gewone rechtsverkeer deel te nemen: kocht zij potloden voor haar ambtenaren, dan handelde zij niet als overheid 'als zodanig'<sup>25</sup>, evenmin als wanneer zij rioolwaterlozingen op het IJsselmeer bestreed als eigenares van dat water.<sup>26</sup> 'Uiteraard' kon ook zij 'puur feitelijk' handelend in de fout gaan en onrechtmatige daden plegen. Dat overigens in beide gevallen (zowel dus bij het stellen van rechtshandelingen 'naar burgerlijk recht' als bij het plegen van onrechtmatige daden) toch ook nog een bijzondere behandeling van de overheid werd verlangd, blijkt wel uit de ontwikkeling van de jurisprudentie inzake het niet-nakomen van verbintenissen uit contract<sup>27</sup> en – vooral – inzake onrechtmatige overheidsdaden.<sup>28</sup> Aarzelende pogingen om aan te tonen, dat het beeld ondeugdelijk, althans onvolledig was, dat er ook andere vormen van bestuurlijke besluiten en handelingen voorkwamen en dat er bijvoorbeeld ook bestuursbesluiten voorkwamen in de gedaante van een 'concrete norm', zoals Belinfante het typeerde<sup>29</sup>, werden afgestraft met het begripsmatige dogma: 'de norm is per definitie abstract'.<sup>30</sup>

Illustratief voor de begripsvorming in het bestuursrecht – overigens al evenzeer een juridisch begrip met gekunstelde grenzen als het beschikkingsbegrip – is nog steeds het schema van bestuurshandelingen in het gezaghebbende Rapport ABAR<sup>31</sup>:



Veelzeggend voor de overheersende betekenis die aan het beschikkingsbegrip wordt toegekend is, dat het Rapport constateert, dat van de publiekrechtelijke rechtshandelingen de eenzijdige, welke als beschikking pleegt te worden aangeduid, verreweg de meest voorkomende is.<sup>32</sup> Hoewel dit Rapport pretendeert te komen tot algemene bepalingen ('conclusies') van *administratief recht*, beperkt het zich ook nagenoeg geheel tot algemene bepalingen inzake '*beschikkingenrecht*'. Opgemerkt wordt, dat '...ook de wet in materiële zin (...) uiteraard als eenzijdige publiekrechtelijke rechtshandeling te kwalificeren (is); zij blijft hier echter als zodanig buiten beschouwing omdat zij *per definitionem* niet tot de bestuurshandelingen kan worden gerekend'.<sup>33</sup> (De definitie van 'bestuur' in het Rapport is overigens weer een negatieve, dus in wezen slechts probleemverschuivende: 'alle werkzaamheid van de overheid welke niet als wetgeving of rechtspraak is aan te merken').<sup>34</sup> De reeds gememoreerde 'concrete norm' van Belinfante wordt wel weergegeven<sup>35</sup>, doch beschouwingen daarover blijven achterwege, laat staan het trekken van conclusies daaruit.

Vanuit deze tweede lijn valt te verklaren, dat de algemene, aanvullende competentie van de Afdeling rechtspraak afhankelijk werd gesteld van het in het bestuursrecht dominerende juridische begrip 'beschikking', zoals dat werd neergelegd in (vooral) artikel 2 van de Wet AROB. De eenvoud van de omschrijving van dit begrip in artikel 2 is bedrieglijk. Impliciet vergt deze begrips-



omschrijving in haar relatie tot de rechtsmacht tevens een definiëring van verscheidene andere begrippen; begrippen als 'administratief orgaan'<sup>36</sup>, 'openbaar gezag'<sup>37</sup>, 'wetgevende macht'<sup>38</sup>, 'rechterlijke macht'<sup>39</sup>, 'rechtspraak'<sup>40</sup>, 'feitelijk besluit' (tegenover 'besluit gericht op enig rechtsgevolg')<sup>41</sup>, 'besluit van algemene strekking'<sup>42</sup>, 'rechtshandeling naar burgerlijk recht'<sup>43</sup>, 'administratiefrechtelijke voorziening'<sup>44</sup>, 'financiële bijdrage'<sup>45</sup>, 'belasting'<sup>46</sup>, 'belang'<sup>47</sup>, 'persoonlijk belang'<sup>48</sup>, en het 'rechtstreeks getroffen zijn' in enig persoonlijk belang.<sup>49</sup> De wetsgeschiedenis geeft weinig toelichting op deze begrippen die zo cruciaal zijn voor de rechtsmacht van de Afdeling rechtspraak.<sup>50</sup> Werden ze dermate duidelijk geacht dat gedegen toelichting overbodig was? De overvloedige stroom van jurisprudentie naar aanleiding van deze begrippen lijkt eerder de conclusie te dragen dat sprake is van grote onduidelijkheid.

Men kan zich afvragen of het eigenlijk wel mogelijk is om sluitende definities te geven van begrippen als beschikking, wet, besluit van algemene strekking, rechtshandeling naar burgerlijk recht, enz.<sup>51</sup> Nu kan de wetgever natuurlijk wel trachten definities te formuleren. Opgemerkt dient dan, dat wettelijke definities een hachelijke aangelegenheid blijken als daarmee bevoegdheidsafbakeningen worden beoogd. Gegeven definities blijken vaak niet sluitend. Erger nog, zij doen bij starre hantering de werkelijkheid geweld aan. Situaties, handelingen of besluiten worden dan aan de hand van de definities juridisch geëtiketteerd en, *afhankelijk van het etiket*, worden dan de rechtsmachtgrenzen getrokken. De *werkelijke* gevolgen die intreden als gevolg van de bewuste situatie, de handeling of het besluit, en die voor verschillende personen heel verschillend kunnen zijn, worden dan vaak genegeerd of verworpen in de schijnwereld van de juridische begrippen-dogmata, vaak notoire juridische ficties.

Deze juridische werkwijze is niet exclusief voor de toepassing van de Wet AROB. Rechtstoepassing geschiedt vrijwel steeds aan de hand van juridische begrippen. Het maken van juridische constructies met behulp van juridische begrippen is wellicht zo oud als het rechtsbeleven van de mens zelf. Het gebruik maken van deze constructies in de wetenschap als communicatiemiddel lijkt zelfs onvermijdelijk.<sup>52</sup> Dat ook de rechtstoepasser daarmee dient te werken is – vooral uit oogpunt van gelijke behandeling – wellicht evenzeer nodig. Of echter ook de rechtsmacht zelf aan een rechtsbegrip moet worden ontleend, daaraan als het ware moet worden opgehangen, is minder vanzelfsprekend. Immers, hierdoor dreigt nu juist het risico van ongelijke behandeling, doordat verschillende rechtsgevolgen door eenzelfde etiket worden verbonden.

De bestuursrechtelijke begripsvorming is overigens niet zonder betwisting gebleven, zeker voor zover zij consequenties heeft voor bevoegdheidsverdeling.

*Het onderscheid publiekrecht – privaatrecht* is vooral de laatste eeuw onder-

werp van vele studies, gericht op het vinden van de 'magische lijn' tussen beide gebieden.<sup>53</sup> Uiteindelijk rechtvaardigen deze studies slechts de conclusie, dat magie en wetenschap blijkbaar slecht verenigbaar zijn.<sup>54</sup>

*Het wetsbegrip* in Nederland moet het nog steeds voornamelijk doen met het werk uit 1966 van Böhlingk, dat door zijn overlijden in feite onvoltooid is gebleven. Weliswaar is het boek na zijn overlijden 'afgerond' door zijn leermeester Logemann, maar die bleek daarbij reeds de eerste die enige afstand nam van de begripsvorming van zijn leerling.<sup>55</sup>

*Het beschikkingsbegrip* heeft niet alleen kritiek ondervonden voor wat betreft de afbakening met wetgeving (de meer genoemde 'concrete norm' van Belinfante)<sup>56</sup> maar ook voor die met de overeenkomst (concessie; aanstelling van een ambtenaar)<sup>57</sup> en voor die met een feitelijke handeling ('rechtstreeks gericht op rechtsgevolg'; 'rechtsgevolg beogend').<sup>58</sup> De plaatsbepaling van de beschikking ten opzichte van onrechtmatige overheidsdaden en rechtmatige bestuursdaden heeft minder aandacht gekregen.<sup>59</sup> Zulks valt wellicht te verklaren doordat voor de conclusie, of sprake is van een van beide laatstgenoemde daden, de werkelijke handeling en de (on)toelaatbaarheid daarvan, alsmede de reële gevolgen meer bepalend zijn dan de juridische typering.

Inderdaad kan worden geconstateerd dat de afbakeningen tussen de diverse begrippen die in de doctrine zijn geformuleerd in de praktijk grote problemen opleveren.

Zo blijken de grenzen tussen *wetgeving* en *rechtspraak* te vervagen bij normerende arresten als Lindenbaum-Cohen<sup>60</sup> en HBU-Saladin.<sup>61</sup>

Ja, zelfs het onderscheid tussen *wet* en *feitelijk besluit* devalueert tot juridisch woordenspel, wanneer we kijken naar de zgn. 'lex imperfecta', zoals een wettelijk voorschrift dat een overheidsorgaan verplicht om binnen een bepaalde termijn een beslissing te nemen, zonder aan overtreding van dat voorschrift enige sanctie of ander rechtsgevolg te verbinden.<sup>62</sup>

De – in het bestuursrecht minder vaak voorkomende<sup>63</sup> – cassatie in het belang der wet roept, gezien het ontbreken van rechtsgevolgen voor partijen, de vraag op naar het onderscheidende criterium tussen *rechtspraak* en *feitelijk besluit*.

Bij de afbakening tussen *beschikking* en *wet* valt enerzijds te wijzen op de 'Gesetzgebung für den Einzelfall', zoals naturalisatiewetten en goedkeuringswetten voor huwelijk van leden van het Koninklijk Huis<sup>64</sup>, en anderzijds op besluiten van algemene strekking als nota's, circulaires, plannen, planologische kernbeslissingen, enz.<sup>65</sup>

Ook het onderscheid tussen *bestuurlijke beschikkingen* en *rechterlijke beslissingen* wordt fragiel als we bijvoorbeeld denken aan de benoeming van een voogd.<sup>66</sup>

De grens tussen *beschikking* en *overeenkomst* vervaagt niet alleen bij figu-

ren als concessie-verlening en aanstelling van ambtenaren<sup>67</sup>, maar ook bij de krachtens wettelijk voorschrift geboden voorafgaande besluitvorming van de overheid (en het bestuurlijk toezicht daarop) inzake het aangaan van overeenkomsten<sup>68</sup>, alsmede bij het eenzijdig verbreken van uit overeenkomsten ontstane verbintenissen.<sup>69</sup> En wat in dit verband te denken van de beide 'contradictiones in terminis', de 'publiekrechtelijke overeenkomst'<sup>70</sup> enerzijds en de 'privaatrechtelijke vergunning'<sup>71</sup> anderzijds?

Het onderscheid tussen *beschikking* en *feitelijk besluit* wordt in wezen vaak bepaald door de causaliteitsopvatting, de noodzakelijk geachte relatie tussen besluit (handeling) en gevolg.<sup>72</sup> Daarbij kan dan slechts worden geconstateerd, dat de Afdeling rechtspraak bij de uitleg van het 'gericht zijn op rechtsgevolg' de burger eerder in de kou laat staan dan de civiele rechter bij de causaliteitsuitleg van de onrechtmatige daad<sup>73</sup>, of de strafrechter bij de causaliteitsleer in het strafrecht.<sup>74</sup>

En waar trekken we de grens tussen *overeenkomst* en *feitelijk besluit* als we – naast de reeds gegeven voorbeelden – denken aan fenomenen als convenant, beleidsafpraak, bestuursovereenkomst, regeerakkoord en politieke- partijafpraak?<sup>75</sup>

De hier gegeven revue zou misschien nog kunnen worden aangemerkt als een schets van 'grensincidentjes' – zij het vaak van niet geringe omvang. Denken we aan de vaak voorkomende noodsprong in de juridische wetenschap om maar te spreken van rechtsfiguren 'sui generis'<sup>76</sup>, dan wordt al duidelijker dat problemen van meer structurele aard zich aandienen. Nog evidentier wordt zulks, wanneer van twee bestemmingsplannen – beide toch volledig onder dezelfde wettelijke vigeur vallend – het ene wordt bestempeld tot besluit van algemene strekking en het andere tot een (arob-abele) beschikking, waarbij iets vaags als de 'omvang' of de 'samenhang der onderdelen' bepalend is voor de volkomen verschillende rechtsgevolgen (althans voor wat betreft de rechterlijke competentie).<sup>77</sup>

Met name de afbakeningen tussen beschikkingen en feitelijke handelingen, beschikkingen en besluiten van algemene strekking en beschikkingen en rechtshandelingen naar burgerlijk recht geven een veelheid te zien aan nauwelijks te verteren consequenties van een eenmaal door de Afdeling rechtspraak gedane keuze. Zo moet worden geconstateerd, dat besluiten tot zgn. feitelijke handelingen, welke handelingen een onrechtmatige daad in civielrechtelijke zin opleveren, toch geen beschikkingen in de zin van de Wet AROB zijn.<sup>78</sup> En wanneer is een bestemmingsplan nog een zgn. 'postzegelplan' – en dus als beschikking arob-abel – en wanneer niet meer, omdat het een besluit van algemene strekking moet worden geacht?<sup>79</sup> En hoe valt het de burger duidelijk te maken, dat besluiten met een onmiskenbare 'beleids-impact' toch tot rechtshandelingen naar burgerlijk recht worden bestempeld, zoals voorwaarden (algemene zowel als bijzondere) bij uitgifte van gronden in erfpacht, hoeveel be-

leid middels die voorwaarden ook wordt gevoerd?<sup>80</sup>

Ik zie af van verdere voorbeelden. Andere werden reeds gegeven en het streven naar een enigszins representatief overzicht zou een volledige college-cyclus vereisen.<sup>81</sup>

Het voorgaande lijkt me reeds rijkelijk voldoende om de vraag op te werpen, of we met de 'Begriffsgesetzgebung' in artikel 2 Wet AROB wel recht doen wedervaren aan de werkelijke consequenties die voor de burger (kunnen) voortvloeien uit een bepaald overheidshandelen of -besluiten. Aldus kom ik terug naar de voorvraag, of deze handelingen en besluiten juridisch eigenlijk wel te definiëren zijn. In definities bovendien, die gericht zijn op rubricering ten behoeve van de rechtsmachtbepaling: het voorzien van handelingen en besluiten van juridische etiketten, ten einde ze te kunnen onderbrengen in vakjes die door onderscheidene rechters of beroepsinstanties worden beheerd. Daartoe is veelal nodig, dat de definiëring en rubricering ondubbelzinnig is: iets is *of* een wet *of* een rechterlijke uitspraak, *of* een bestuursbeschikking, *of* een rechtshandeling naar burgerlijk recht, *of* een feitelijke handeling, *of* een besluit van algemene strekking. Het onderscheidend vermogen, en daarmee het nut van definiëring en rubricering voor rechtsmachtverdeling, zou immers verloren kunnen gaan als meerdere typering van één en hetzelfde handelen of besluiten mogelijk zouden blijken; als een bepaald besluit bijvoorbeeld zowel zou moeten worden aangemerkt als: *en* beschikking, *en* rechtshandeling naar burgerlijk recht, *en* besluit van algemene strekking, *en* wet. Leidt de '6f-6f'-benadering echter niet in vele gevallen tot onrechtvaardige gevolgen? Zou het niet verkieslijker zijn om wat meer distantie te nemen van het onvolkomen juridische begrippenapparaat en wat meer aansluiting te zoeken bij de – voor mijn part onjuridische – werkelijkheid? Zou de juridische begripsbeoefening niet wat meer moeten gaan denken in termen van 'èn-èn'; erkennend, dat één en hetzelfde overheidsbesluit meerdere aspecten kent, die zich in meerdere juridische kwalificaties laten vertalen, als we zien naar de reële gevolgen voor de éne dan wel de andere burger?<sup>82</sup>

Ja, zelfs mag daarbij het ter discussie stellen van het veronderstelde onderscheid tussen publiek- en privaatrecht niet worden geschuwd.

Analyse van alle denkbeelden over dit onderscheid levert eigenlijk niet méér op, dan dat bij het publiekrecht, bij overheidsbesluiten, steeds het aspect van 'algemeen- belangenbehartiging' kan worden onderkend.<sup>83</sup> Maar is het algemeen belang niet inherent aan alle recht, ook het strafrecht, verbintenissenrecht, familierecht, enzovoort (zij het in de ene sector pregnanter dan in de andere), en is niet het handelen van vele private natuurlijke en rechtspersonen vaak ook (althans mede) ingegeven door overwegingen van algemeen belang? Zelfs de wetgever houdt hier rekening mee.<sup>84</sup>

Als laatste bolwerk voor het onderscheid zou nog gedacht kunnen worden aan het gegeven, dat voor de overheid *uitsluitend* het algemeen belang maatgevend mag zijn (zij het uiteraard in de context van de afweging van alle in aanmerking komende belangen, waaronder in voorkomend geval ook strikt particuliere). Zulks kan worden erkend, waardoor overigens meteen de fictie achter het onderscheid tussen een overheid, optredend 'als zodanig' of 'op gelijke voet als een privaat persoon' wordt opgeblazen. Inderdaad kan worden gesteld, dat het kopen van potloden door de overheid een keuze impliceert, dat voor dat geld geen kanonnen worden gekocht. Maar waarom dan de particuliere stichting, die uitsluitend ideële doeleinden van puur algemeen belang in haar doelstellingen kent, gerekend tot de sfeer van het privaatrecht?<sup>85</sup>

Wat rest de overheid voor bijzonder uiteindelijk meer dan de typische overheids*macht*, waarvan de verhouding tot het recht immer gespannen is geweest?<sup>86</sup>

In ieder geval kan worden geconcludeerd dat aan *alle* overheidsbesluiten en -handelingen steeds een aspect van algemeen belang te onderkennen valt, soms sterker, soms zwakker. Zulks geldt dus voor wet, beschikking, rechterlijke uitspraak, besluit van algemene strekking, ja zelfs 'privaatrechtelijke' rechtshandeling en feitelijke handeling. Maar onder de noemer 'algemeen belang' gaat meestal een rijke verscheidenheid aan belangen schuil, waaronder ook afweging van particuliere belangen.<sup>87</sup> We kunnen de in die besluiten samengevatte (afweging van allerlei) belangen onderscheiden; ze zijn als het ware te splitsen naar abstracte en concrete groepen van personen.<sup>88</sup> Het besluit heeft daardoor vaak ook onderscheiden feitelijke gevolgen naargelang de door dat besluit getroffen personen.<sup>89</sup>

Bij samengestelde besluiten worden in de jurisprudentie<sup>90</sup> nog wel eens pogingen gedaan tot splitsing; splitsing in het besluitencluster zelf dan wel te verstaan. Aan deze problematiek en de daarmee samenhangende kwestie van splitsbare of onsplitbare wilsverklaringen zal ik hier voorbijgaan.<sup>91</sup> Het onderwerp dat ons vandaag bezighoudt is niet de splitsing van (samenhangende) besluiten zelf, maar splitsing in de (rechts)gevolgen die uit een bepaald *ongedeeld* besluit of handelen voortvloeien voor de verschillende personen, die dat besluit regardeert.

Ook is dus in dit kader niet zo interessant de – overigens boeiende – materie van het 'oplossen van besluiten', de 'oplossingstheorie'<sup>92</sup> of – beter – de 'ketentheorie'.<sup>93</sup> Deze theorie is door met name de Afdeling rechtspraak noodgedwongen ontwikkeld om bij een reeks elkaar opvolgende besluiten te vermijden, dat over één of meer daarvan de burgerlijke rechter, en over andere zij zelf tot oordelen geroepen zou zijn, dan wel dat zij zelf herhaaldelijk tot oordelen zou worden geroepen bij iedere schakel in dit besluitvormingsproces. Het is verleidelijk om hier wat langer stil te staan bij dit andere produkt van

juridische begripsvorming, waardoor scheidslijnen worden getrokken tussen meerdere rechtsbeschermingsinstanties.<sup>94</sup> Daarbij moeten immers merkwaardige consequenties worden getrokken, zoals de consequentie, dat aan een besluit van gedeputeerde staten, waarbij een raadsbesluit tot het aangaan van een bepaalde koopovereenkomst wordt goedgekeurd, het beschikkingskarakter moet worden ontzegd. Zo'n goedkeuringsbesluit, dat toch evident wordt gehanteerd uit oogpunt van bestuurlijk toezicht, moet daartoe dan worden aangemerkt als 'zich oplossend in een rechtshandeling naar burgerlijk recht' (i.c. de koopovereenkomst).<sup>95</sup>

Verdere oprispingen in dit verband zal ik evenwel bedwingen, omwille van het kader van mijn betoeg.

Centraal immers in deze beschouwing is de kwestie van juridische benoeming en rubricering – zeg etikettering – van één en hetzelfde, in zich ongedeelde en ondeelbare bestuursbesluit of bestuurshandeling ten behoeve van rechtsmachtverdeling. De huidige rechtsmachtverdeling vraagt als gezegd om onduidelzinnige etikettering, om te voorkomen dat meerdere verschillende rechters over één en hetzelfde handelen of besluiten tot oordelen worden geroepen, met misschien zelfs wel tegenstrijdige uitspraken.<sup>96</sup>

Gelukkig stelt de civiele rechter zich in dit proces zeer volgzaam op: het oordeel van de bijzondere instantie over de eigen bevoegdheid wordt, zeker door de Hoge Raad, vrijwel steeds (of zelfs 'steeds' zonder 'vrijwel?') overgenomen. Als ouder voorbeeld kan worden gewezen op de bevoegdheidsafbakening tussen de raden van beroep (Centrale Raad van Beroep) en de civiele rechter in het Willemse-arrest.<sup>97</sup> Meer recent kan worden gewezen op de knieval van de Hoge Raad voor de Afdeling rechtspraak, dat aanschrijvingen inzake politiedwang dienen te worden aangemerkt als 'arob-abele' beschikkingen.<sup>98</sup> Voorts dient vermelding de stellingname, dat naast de schorsings-/voorlopige-voorzieningsuitspraken van de Voorzitter van de Afdeling rechtspraak op grond van artikel 80 Wet op de Raad van State voor een tussenkomst van de President in kort geding in principe geen plaats meer is.<sup>99</sup> Dit alles ligt in de lijn van de pragmatische opvatting, dat op het gebied van rechtsbescherming tegen de overheid de civiele rechter moet worden gezien als een noodrechter, die terugtreedt als zijn diensten niet meer nodig zijn, omdat hij reeds genoeg te doen heeft, zoals de ex-President van de Hoge Raad het in 1976 vertolkte.<sup>100</sup>

Maar de Afdeling rechtspraak en haar Voorzitter maken het de burgerlijke rechter wel moeilijk bij deze terugtred. Zo huldigt de Hoge Raad nog immer onverkort de opvatting, dat de competentie van de burgerlijke rechter ten aanzien van bestuurlijk handelen wordt bepaald door het recht, waarin de eiser vraagt om beschermd te worden, het petitum, (leer van het objectum litis) en niet door de aard van het recht, waarop verweerder zijn verweer grondt (leer van het fundamentum petendi).<sup>101</sup> Deze opvatting wordt echter – waarschijn-

lijk noodgedwongen – door de Afdeling rechtspraak niet gedeeld, die nagenoeg onverbloemd kiest voor de leer van het fundamentum petendi.<sup>102</sup> Competentieconflicten lijken hierdoor onvermijdelijk. Dit blijkt bijvoorbeeld, als de Hoge Raad te kennen heeft gegeven dat de burgerlijke rechter zich niet in mag laten met verkiezingsafspraken<sup>103</sup> en de Afdeling rechtspraak deze afspraken onomwonden tot overeenkomsten bestempelt.<sup>104</sup> En de opvatting van de Hoge Raad, dat een verkeersbord een beschikking is<sup>105</sup>, wordt door de Afdeling ontkend met de mededeling dat we hier met een besluit van algemene strekking van doen hebben.<sup>106</sup>

En hoe valt de (beperkte) op artikel 2 RO berustende competentie-opvatting van de Hoge Raad<sup>107</sup> staande te houden bij een vaste Afdelingsjurisprudentie, die alle op rechtsgevolg gerichte bestuursbesluiten die niet berusten op een publiekrechtelijke (wettelijke) bevoegdheidsgrondslag nagenoeg automatisch bestempelt tot 'rechtshandelingen naar burgerlijk recht'<sup>108</sup>? Het moet wel problemen geven, wanneer de civiele rechter alleen rechten, die door artikel 2 RO worden beschermd (voornamelijk vermogensrechten) tot zijn werkterrein rekent, terwijl de Afdeling rechtspraak stelt dat iedere (rechts-?)handeling die niet in publiekrechtelijke wetgeving haar bevoegdheidsgrondslag vindt een rechtshandeling naar burgerlijk recht is.

Niet alleen terminologisch, ook inhoudelijk zijn verschillen van inzicht aan te wijzen, ook al tracht de Hoge Raad zulks zoveel mogelijk te vermijden, zoals werd opgemerkt bij de aanschrijvingen inzake politiedwang.<sup>109</sup> Nog steeds echter bestaan duidelijke verschillen van opvatting, zoals bij het reeds aangehaalde 'uitwegvergunningstelsel', door de Hoge Raad toelaatbaar geacht, doch volgens de Afdeling rechtspraak in strijd met de wet.<sup>110</sup> Een ander voorbeeld zagen we bij de verkiezingsafspraken.<sup>111</sup> En achtte de Hoge Raad in het zogenoemde Krusemann-arrest<sup>112</sup> een afspraak tot financiële tegemoetkoming voor gemeentelijke medewerking tot woonruimte-onttrekking wel verbindend – en dus rechtsgevolgen implicerend –, in een vergelijkbaar geval verklaarde de Afdeling een dergelijke afspraak niet gericht op enig rechtsgevolg.<sup>113</sup>

Met vele andere voorbeelden zou deze lijst kunnen worden aangevuld, maar het lijkt zinvoller om stil te staan bij de vraag naar het waarom van deze verschillen. Het is niet aannemelijk, dat de Afdeling als een soort hogere rechter<sup>114</sup> aan de Hoge Raad de les wil lezen. Waarschijnlijk *kan* – althans in vele gevallen – niet anders worden beslist dan de Afdeling doet, wil zij de (in wezen onmogelijke) eigen competentie-grondslag ('beschikking' in de zin van de Wet AROB) inhoud trachten te geven. Zijn we daarmee echter, gezien de ook bij het begin van deze rede gegeven voorbeelden, niet op een gevaarlijke weg? Een weg overigens, die werd aangegeven niet door de Afdeling rechtspraak zelf, maar door een wetgever, in het bijzonder een regering, die een overtrok-

ken vertrouwen stelde in de juridische dogmatiek, begripsvorming en rubricering<sup>115</sup>? Een vertrouwen, dat misplaatst kan blijken, als blijkt, dat rubriceringen falen. En bij alle rubriekeken rijzen afbakeningsproblemen van principiële aard, waardoor de rubriceringen zelf twijfelachtig worden, zoals we reeds hebben gezien.

Zou het, zo kan men zich afvragen, niet veel meer recht doen aan de werkelijkheid, als de rechtsmacht ten aanzien van overheidshandelingen of -besluiten afhankelijk zou worden gesteld van de werkelijke gevolgen voor de daardoor getroffen personen, in plaats van een afhankelijk stellen van die rechtsmacht van het etiket dat onwille van de bepaling van die rechtsmacht nu wel moet worden toegekend aan dat overheidshandelen of -besluiten?

Dit uitgangspunt van de rechtsbescherming van de persoon, met de consequenties welke deze ondervindt van een bepaald handelen of een bepaald besluit, past binnen een rechtsopvatting die iedere persoon – doch ook uitsluitend personen – erkent als subject binnen het recht.<sup>116</sup> De gevolgen kunnen per subject verschillen; het recht dient de mogelijkheid te bieden daarmee rekening te houden bij het zoeken naar het evenwichtspunt tussen algemene, noodzakelijk objectiverende, rechtszekerheid en individuele, noodzakelijk subjectiverende, rechtvaardigheid.<sup>117</sup> Zulks brengt enerzijds met zich mee, dat niet alle nuance-verschillen juridisch kunnen worden gehonoreerd; waar nodig en mogelijk dient anderzijds zulks evenwel niet letterlijk per definitie onmogelijk te worden gemaakt door een juridisch etiket dat op het betreffende handelen of het bewuste besluit wordt geplakt en dat exclusief bepalend is voor de rechtsmacht.

Bezien we in dit verband de noodzaak van het etiket 'beschikking' voor de rechtsmacht van de AROB-rechter eens wat nader, dan valt op die noodzaak mijns inziens veel af te dingen.

Bij het onderscheiden naar de gevolgen van een overheidsbesluit voor personen of groepen van personen hoort mijns inziens minder belangrijk te zijn of die gevolgen ook werkelijk beoogd zijn; of de handeling of het besluit in deze zin op die gevolgen is gericht.<sup>118</sup> Immers, de overheid heeft tot taak de behartiging van alle belangen, die aan particuliere personen of groepen niet *kunnen* of *mogen* worden overgelaten of toevertrouwd.<sup>119</sup> Voor *alle* gevolgen van die belangenbehartiging, beoogd of niet, dient de overheid volledig de verantwoordelijkheid te dragen. Dit impliceert, dat in de beschikkingsdefinitie van de Wet AROB het element 'gericht op rechtsgevolg' een te missen element mag worden genoemd.

Het element 'schriftelijk' in deze definitie heeft uitsluitend betekenis voor het bewijs en is derhalve evenmin essentieel.<sup>120</sup>



Zeer ruim is het element 'besluit' in de definitie.<sup>121</sup> Zeker wanneer we aannemen, dat achter elke handeling expliciet of impliciet een besluit schuilgaat<sup>122</sup>, kan de conclusie worden getrokken, dat in dit element van de beschikkingsdefinitie geen reële beperking van de rechtsmacht zit opgesloten, temeer niet door de uitbreiding die artikel 3 geeft (voor weigeringen om te besluiten).

Beperkingen van de rechtsmacht zijn eigenlijk<sup>123</sup> pas te vinden in het tweede lid van artikel 2: Uitgezonderd worden daar de zgn. besluiten van algemene strekking en de rechtshandelingen naar burgerlijk recht.

Onder 'besluit van algemene strekking' zou men kunnen verstaan<sup>124</sup>: 'Ieder besluit, *voor zover* het impliceert de behartiging van algemene belangen in algemene zin; dat wil zeggen, ten aanzien van abstracte personen of groepen van abstracte personen'. Een besluit valt dus niet aan te merken als een besluit van algemene strekking doch als een beschikking, *voor zover* het in het kader van de algemene-belangenbehartiging een bijzonder rechtsgevolg impliceert ten aanzien van een concreet persoon of een groep van concrete personen.

Hieraan kan de dimensie worden toegevoegd dat over *algemene* gevolgen voor *rechtsposities in het algemeen* de in aanmerking komende volksvertegenwoordiging het beslissende woord dient te hebben – en zeker niet de rechter. Bij geschillen over *bijzondere* gevolgen voor *rechtsposities van bijzondere personen* hoort het finale oordeel evenwel bij een onafhankelijke rechter.<sup>125</sup>

*Voor zover* dus een besluit algemene belangen in algemene zin behartigt, dient aan eenieder de toegang tot de rechter te worden ontzegd. Ik keer mij dan ook tegen de gedachte dat steeds een rechts(in)gang bij de rechter zou moeten worden gegeven in *alle* zaken met bovenpersoonlijk of ideëel belang, inclusief 'algemeen belang'.<sup>126</sup> Hier behoort de volksvertegenwoordiging het beslissende woord te behouden. Laten we dit systeem los, dan zal elke politieke discussie nog eens worden herhaald in de rechtszaal, iets waar het naar mijn smaak – en ik sta hierin niet alleen<sup>127</sup> – de laatste tijd toch reeds te veel op begint te lijken.

Echter, *voor zover* datzelfde besluit tevens een bijzonder gevolg teweegbrengt voor een concreet persoon of een groep van concrete personen, dient over *dat* gevolg de deur naar de rechter open te staan.

Wélke rechter dat dan zou moeten zijn, is vers twee. Volgens het huidige systeem hangt dat weer af van een begrip, nl. 'rechtshandeling naar burgerlijk recht'.<sup>128</sup> Het ziet er niet naar uit, dat aan deze gekunstelde scheiding van rechterlijke competenties anders een eind kan worden gemaakt dan òfwel doordat de Hoge Raad alsnog overgaat op de versmade opvatting van Zonderland<sup>129</sup> inzake de *exclusieve* bevoegdheid van de burgerlijke rechter bij – zeg – alle vermogensrechtelijke aangelegenheden, òf door een verregaande integratie van geschillenbeslechtende instanties.<sup>130</sup>

Zien we even af van dit afzonderlijke probleem, dan komt de door mij voorgestane constructie in wezen neer op een voorstel tot schrapping van het gehele artikel 2 van de Wet Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen.

Het accent kan dan volledig komen te liggen op artikel 7 van die wet, dan – voor zover hier van belang – te lezen als: ‘De natuurlijke of rechtspersoon, voorzover die door een overheidsbesluit of -handeling in zijn persoonlijk belang is getroffen (anders dan in enig burgerlijk recht), kan daartegen beroep instellen bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State.’ Aldus komt de nadruk dan geheel te liggen op het wel of niet in een eigen persoonlijk belang<sup>131</sup> getroffen zijn door enig overheidsbesluit of enige overheidshandeling.

Hierbij dient evenwel te worden bedacht, dat de Afdeling rechtspraak thans het element ‘rechtstreeks in zijn belang getroffen’ in artikel 7, lid 1, Wet AROB zeer ruim uitlegt.<sup>132</sup> Daaraan is niet vreemd het – door de Tweede Kamer afgedwongen – schot voor de boeg van de toenmalige Minister van Justitie, dat bij een enge interpretatie wetswijziging zou worden overwogen.<sup>133</sup> Men kan zich daarbij afvragen, of het onderscheid tussen kwesties over belangen, te beslechten door vertegenwoordigende lichamen, en kwesties over belangen, te beslechten door met rechtspraak belaste instanties, wel voldoende in het oog werd gevat. Verschillende voorbeelden die ik in het begin van mijn rede gaf van zeer grote coulantie van de AROB-rechter ten aanzien van de ontvankelijkheid van belangengroeperingen, dienen tegen deze achtergrond te worden gezien.

Als gezegd, een aspect van het algemeen belang is inherent aan elk overheidsbesluit. Dit aspect behoort niet aantastbaar te zijn door een rechter, behoudens bij aperte willekeur van de overheid.<sup>134</sup> Eventuele grieven uit hoofde van dit aspect zouden niet-ontvankelijk behoren te worden verklaard. De algemene-belangafweging behoort immers niet tot de competentie van de rechter.<sup>135</sup> Onder omstandigheden, met name bij beslissingen die overwegend belangrijke gevolgen hebben voor abstracte personen of abstracte groepen van personen, kan zulks betekenen, dat vernietiging van het betreffende besluit bij voorbaat uitgesloten zou moeten worden geacht (behoudens bij aperte willekeur).

Zulks zou de gang naar de rechter door een bijzonder in enig persoonlijk belang door datzelfde besluit getroffene echter nog niet geheel zinloos hoeven te maken. Vergoeding van het door hem geleden nadeel zou mogelijk dienen te blijven in iedere voor toewijzing daarvan vatbare vorm.<sup>136</sup> Ja, waar zodanige mogelijkheid tot op heden ontbreekt, zou zij (in algemene zin) geboden dienen te worden. Dit betekent, dat ter zake van alle rechtmatig te achten overheidshandelingen en -besluiten, waardoor iemand bijzonder in zijn persoonlijk belang wordt getroffen, aan deze een actiemogelijkheid ter zake van bestuurscompensatie zou dienen te worden geboden.<sup>137</sup>

Een voorbeeld kan wellicht de zojuist in abstracto ontvouwde gedachten illustreren. Stel, dat een gemeenteraad besluit om met de NS een overeenkomst aan te gaan over de reconstructie van het stationsgebied.<sup>138</sup> De NS en de gemeenteraad zouden zich dan na het sluiten van de overeenkomst – de belangrijkste keten uiteraard in dit besluitvormingsproces – ter zake van de uitleg van die overeenkomst, of eventuele niet-nakoming ervan e.d., tot de burgerlijke rechter dienen te wenden.

Als echter een regelmatig NS-reiziger vreest ongemakken te zullen onder vinden door die reconstructie, zou hij met zijn klachten niet bij enige rechter dienen aan te kloppen, maar bij de gemeenteraad (of, eventueel, bij de Kroon met een verzoek om 'spontane' vernietiging, als de kwestie hem zo hoog zit).<sup>139</sup> Hier is immers geen sprake van een eigen, persoonlijk belang, doch van een algemeen belang, in beginsel eenieder gelijkelijk regarderend.

Een vergunninghouder voor een bloemenkiosk tenslotte, die als gevolg van de reconstructie ziet aankomen, dat voor zijn nering in de toekomst geen plaats meer zal zijn, zou zich weer wél tot een rechter (in casu echter de Afdeling rechtspraak) behoren te (kunnen) wenden. Daarbij zou hij dan evenwel niet om vernietiging van het besluit moeten kunnen vragen; wel om bestuurscompensatie.

Ik begon deze rede met enkele voorbeelden uit de jurisprudentie van de Afdeling rechtspraak en haar Voorzitter. Ik wil ook besluiten met enkele voorbeelden. Voorbeelden, die aangeven, hoe de door mij verdedigde nuancering van werking van overheidsbesluiten gestalte zou kunnen krijgen voor de rechtsmachtverdeling.

Op 14 december 1981 bestempelde de Voorzitter van de Afdeling rechtspraak een besluit van B en W van Drunen, om van elke ingeschreven woningzoekende voor een huurwoning een waarborgsom te vragen, tot zowel een besluit van algemene strekking als een rechtshandeling naar burgerlijk recht.<sup>140</sup> Deze concessie aan de meerzijdigheid van één en hetzelfde overheidsbesluit kan voor de competentie-verdeling nog betrekkelijk ongevaarlijk worden geacht. De AROB-rechter is immers ten aanzien van geen van beide bevoegd. Bovendien valt te bedenken dat volgens artikel 2 Wet AROB de begrippen 'besluit van algemene strekking' en 'rechtshandeling naar burgerlijk recht' elkaar niet per definitie uitsluiten.

Anders is zulks evenwel ten aanzien van de begrippen 'beschikking' en 'rechtshandeling naar burgerlijk recht'. Niettemin vallen ook uitspraken aan te wijzen, waarbij één en hetzelfde besluit als zowel het een als het ander werd getypeerd. De Kroon onder vigeur van de Wet-BAB ging hierin reeds voor. Het Rijk weigerde om de Pieterskerk te Leiden (een beschermd monument) kosteloos in eigendom te aanvaarden. De Kroon achtte dit weigeringsbesluit niet alleen een privaatrechtelijke handeling, maar tevens een beschikking in

de zin van de Wet-BAB. De eigenaar bleef eigenaar van een monument in de zin van de Monumentenwet en derhalve gebonden aan de verplichtingen, door die wet opgelegd.<sup>141</sup> Te bedenken valt hierbij, dat onder de Wet-BAB de begrippen 'beschikking' en 'rechtshandeling naar burgerlijk recht' elkaar niet met zoveel woorden uitsloten<sup>142</sup>, al was zulks wel de bedoeling van de wetgever.<sup>143</sup>

De Afdeling rechtspraak volgde met de in het begin van deze rede weergegeven uitspraak inzake de Valkenburgse kwestie.<sup>144</sup> Het besluit van B en W hield volgens haar een weigering in om een rechtshandeling naar burgerlijk recht te verrichten, doch moest tevens worden aangemerkt als een beschikking in de zin van de Wet-AROB.

Nog éénmaal besliste de Afdeling in soortgelijke zin. Dit gebeurde in de kwestie van de Groningse waterleidingconcessies.<sup>145</sup> Hoewel eerst werd overwogen, dat de betreffende weigeringsbesluiten zich oplosten in de uitoefening van het aan de gemeente toekomende eigendomsrecht, werd appellante toch ontvankelijk geacht. De gemeente had volgens de Afdeling niet alleen de eigendom van de betreffende zaken, maar het gemeentebestuur was krachtens zijn algemene publieke bestuurs taak ook belast met de zorg om die zaken zo goed mogelijk aan hun openbare bestemming te doen beantwoorden. De aangevochten besluiten werden geacht in overwegende mate deel uit te maken van het door verweerders gevoerde beleid in het kader van de op hen als overheidsorgaan rustende taak. Daaruit volgde, dat de bestreden besluiten *mede* inhielden rechtshandelingen, gericht op andere dan burgerrechtelijke gevolgen, en wel beschikkingen in de zin van de Wet AROB.

De Afdeling heeft evenwel deze gedurfde jurisprudentie verder geen gestalte meer gegeven. Wellicht was hier sprake van de bekende éne zwaluw en de even bekende witte raaf. Uitspraken als deze komen ook wel te zeer op gespannen voet met de tekst van artikel 2 Wet AROB, waarin als gezegd de begrippen 'beschikking' en 'rechtshandeling naar burgerlijk recht' als elkaar uitsluitend zijn geformuleerd. Slechts wetswijziging lijkt hierin verandering te kunnen brengen. Bovendien zit de Afdeling rechtspraak al evenmin om werk verlegen als de burgerlijke rechter.<sup>146</sup>

*Dames en heren leden van de wetenschappelijke staf van de juridische faculteit;  
dames en heren studenten,*

Het onderwijs volgens het 'Maastrichtse' model gaat in aanpak uit van probleemgestuurd thematisch onderwijs, hetgeen volgens wat ik zojuist heb gezegd mijns inziens meer aansluit bij de werkelijkheid dan een onderwijs dat vertrekt vanuit een juridische begrippen-dogmatiek. Men zou zich daarbij

kunnen afvragen, of de communicatieve functie die aan juridische begripsvorming met name voor wetenschapsdoeleinden moet worden toegekend op deze wijze niet verloren gaat, met andere woorden of de bij ons afstuderende studenten dezelfde taal zullen spreken als de studenten die aan andere faculteiten afstuderen. Ik meen dat dit risico enerzijds in het oog moet worden gehouden, doch anderzijds niet moet worden overschat. Ook de vormgeving van het derde en vierde studiejaar, welke vormgeving gestalte begint te krijgen, leent zich mijns inziens tot enerzijds het bijbrengen van het juiste evenwicht tussen begripsvorming als noodzakelijke bagage voor de communicatie en anderzijds tot relativering van die begripsvorming door voortdurende confrontatie met de feitelijke werkelijkheid in de praktijk. De vormgeving van de eerste twee jaren biedt mijns inziens alle grond voor het vertrouwen dat een realisering van deze doeleinden binnen de grenzen van het haalbare ligt.

1. Afd. rechtspraak RvS 8 juli 1977, tB/S, V, blz. 82 h.
2. Vz. Afd. rechtspraak RvS 28 februari 1978, tB/S, V, blz. 233. Soortgelijk: Vz. Afd. rechtspraak RvS 6 januari 1978, AB 1978, 160.
3. Vz. Afd. rechtspraak RvS 11 april 1979, tB/S, III, nr. 122.
4. Afd. rechtspraak RvS 8 januari 1981, tB/S, IV, nr. 62.
5. Afd. rechtspraak RvS 24 november 1977, tB/S, IV, blz. 33.
6. Vz. Afd. rechtspraak RvS 16 augustus 1979, tB/S, VII, nr. 73.
7. Afd. rechtspraak RvS 12 juni 1980, tB/S, III, nr. 196.
8. Bijv. Vz. Afd. rechtspraak RvS 17 februari 1978, tB/S, IV, blz. 53, en Vz. Afd. rechtspraak RvS 12 april 1979, tB/S, VII, nr. 65.
9. Vgl. bijv. HR 2 februari 1966, NJ 1966, 415 (Onteigening Hoogeloon); KB 29 oktober 1969, S. 488, Bouwrecht 1969, blz. 764 (Martinusstichting Nijmegen – spontane vernietiging); KB 29 oktober 1975, S. 600, De Gemeentestem 1975, blz. 476 (Soest – eveneens spontane vernietiging); de beide KB's van 20 januari 1971, resp. nrs. 59 en 60, De Nederlandse Gemeente 1972, blz. 335, AB 1971, 153 en Bouwrecht 1971, blz. 193 (de in administratief beroep gedane uitspraken inzake de bouwverordeningen van Lichtenvoorde en Nijmegen), alsmede Afd. rechtspraak RvS 1 september 1977, tB/S, V, blz. 140 (Van Kan – Maastricht). Zie voorts de noten 11, 12 en 14.
10. Afd. rechtspraak RvS 2 oktober 1978, tB/S, V, nr. 106. Voor een vergelijkbaar geval zie Afd. rechtspraak RvS 28 maart 1981, tB/S, V, nr. 222.
11. Zie de in noot 9 geciteerde uitspraak inzake Van Kan – Maastricht, alsmede o.a. Afd. rechtspraak RvS 8 juni 1978, Ars Aequi 1978, blz. 574 (De Biltse uitwegkwestie).
12. Afd. rechtspraak RvS 27 maart 1981, tB/S, V, nr. 221.
13. Men zie de uitslag van de in noot 9 en noot 11 geciteerde Afdelingsjurisprudentie.
14. Afd. rechtspraak RvS 8 mei 1981, AB 1981, 391.
15. Vz. Afd. rechtspraak RvS 10 januari 1978, tB/S, V, blz. 202.
16. Vz. Afd. rechtspraak RvS 20 april 1978, AB 1978, 405 (vereenvoudigd afgedaan!).
17. Afd. rechtspraak RvS 10 december 1979, tB/S, V, nr. 153.
18. Vz. Afd. rechtspraak RvS 29 juli 1981, tB/S, V, nr. 238.
19. Vz. Afd. rechtspraak RvS 3 augustus 1978, tB/S, V, blz. 331.
20. Afd. rechtspraak RvS 23 oktober 1979, tB/S, V, nr. 145.

21. Verklaarbaar was dan ook het toekennen van de VAR-prijs 1977-1980 aan de beide redacteurs van de omvangrijke losbladige jurisprudentiebundel AROB (thans reeds acht delen) van Samsom (vgl. Geschrift VAR LXXXIX, blz. 35-37).
22. Zeer helder: J.A. Borman, Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen; in: *Ars Aequi* 1975, blz. 657-669.
23. Overigens wordt op deze rechtsgebieden de rechtsmacht ook niet exact aan de hand van reikwijdte van wetten of rechtsgebieden toegekend en is vaak aan verschillende rechters in één en dezelfde wet of op één en hetzelfde rechtsgebied rechtsmacht verleend. Voor een overzicht en suggesties tot herschikking zie het Rapport Bevoegdheidsverdeling Administratieve Rechtspraak, opgenomen in *Trema-special* 1980-2 (Rapport van de Werkgroep Inventarisatie Bevoegdheden Administratieve Rechters van de Afdeling Administratieve Rechtspraak van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak; de zgn. Werkgroep-Punt).
24. C.W. van der Pot, *Nederlandsch bestuursrecht, Algemeen deel*, Samsom, 1932.
25. Onderscheid, dat nog steeds zeer veel, tot overheersende, aanhang vindt. Vooral in zwang gekomen onder invloed van L. van Praag, *Op de grenzen van publiek- en privaatrecht*, 1923 (vermeerderde uitgave 's-Gravenhage 1930).
26. HR 19 januari 1962, NJ 1962, 151. Van vele zijden sterk bekritiseerd, o.a. door A.M. Donner, *Nederlands Bestuursrecht, Algemeen Deel*; uitgave 1973, Samsom 1974, blz. 153-154.
27. Vgl. H.A.M. Aaftink, Mag de overheid afwijken van wat zij is overeengekomen?; *NJB* 1977, blz. 733-740.
28. Vgl. J. Spier, *Onrechtmatige overheidsdaad (m.m.v. H.C. Koetzier)*; Tjeenk Willink, Zwolle 1983.
29. A.D. Belinfante, *Kort Begrip van het Administratief Recht*; hoofdstuk 3.
30. H.D. van Wijk, *De norm is per definitie abstract*; Deventer 1971.
31. Algemene bepalingen van administratief recht, Rapport van de commissie uit de Vereniging voor Administratief Recht inzake algemene bepalingen van administratief recht, vierde, bijgewerkte druk (1973), tweede oplage, H.D. Tjeenk Willink b.v., Alphen aan den Rijn 1980, blz. 5.
32. Idem als vorige noot.
33. A.w., blz. 5, noot 10.
34. A.w., blz. 2.
35. A.w., blz. 5 en blz. 60-61.
36. Art. 2, lid 1, jo. art. 1 Wet AROB.
37. Art. 1.1, aanhef, Wet AROB.
38. Art. 1.1, onder a, Wet AROB.
39. Art. 1.1, onder d, Wet AROB.

40. Art. 1.1, onder e, Wet AROB.
41. Art. 2, lid 1, Wet AROB.
42. Art. 2, lid 2, sub a, Wet AROB.
43. Art. 2, lid 2, sub b, Wet AROB.
44. Art. 5, sub d, Wet AROB.
45. Art. 5, sub j, Wet AROB.
46. Art. 5, sub m, Wet AROB.
47. Art. 4 en art. 7, lid 1, Wet AROB.
48. Art. 7, leden 1 en 2 ('zijn belang'), Wet AROB.
49. Art. 7, leden 1 en 2, Wet AROB.
50. Zie: Parlementaire geschiedenis van de Wet AROB alsmede van de daarmee samenhangende wijziging van de Wet op de Raad van State; bew. door J.H. van Kreveld en M. Scheltema, m.m.v. B.J. van Kersbergen, Tjeenk Willink, Groningen, 1976.
51. Vgl. F.W. ter Spill en A.Q.C. Tak, Onwetmatig bestuur; preadvies voor de Vereniging voor Administratief Recht 1981, Geschrift VAR LXXXVI, blz. 11-13.
52. Vgl. A. Komen, Algemene inleiding; in: Nederlands recht in kort bestek; 6e druk, Kluwer 1983, blz. 28-30.
53. Terminologie, ontleend aan J. van der Hoeven, De magische lijn. Verkenningen op de grens van publiek- en privaatrecht; in: Honderd jaar rechtsleven, 1970. Voor een overzicht van de gedachtenontwikkelingen zie mijn Overheidsbestuur en privaatrecht, Samsom 1978, blz. 71-76, alsmede D.A. Lubach, Belidsovereenkomsten, Kluwer 1982, blz. 74-99.
54. Reeds in 1909 constateerde Kranenburg in zijn dissertatie, dat voor het onderscheid geen wezenlijk onderscheidende elementen te vinden zijn en dat geen essentieel verschil in rechtsgevolg bestaat (R. Kranenburg, De tegenstelling tusschen publiek- en privaatrecht en de ontwerpen tot regeling der administratieve rechtspraak; Noordhoff, Groningen 1909).
55. F.R. Böthlingk, Het wetsbegrip in Nederland; voltooid door J.H.A. Logemann, Samsom, Alpen aan den Rijn 1966.
56. Zie noot 29.
57. Vgl. A.M. Donner, Nederlands bestuursrecht, Algemeen deel; uitgave 1973, Samsom 1974, blz. 304-306 en blz. 167-168 (en de in noot 2 op blz. 168 geciteerde auteurs).
58. Zie hierover o.a. J.G. Steenbeek, Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen, VUGA-boekerij 1979, blz. 51-60.
59. Het geciteerde Rapport ABAR betreft deze daden zonder nadere toelichting in de beschouwingen over beschikkingen (o.a. blz. 153-157).
60. HR 31 januari 1919, NJ 1919, 161.
61. HR 19 mei 1967, NJ 1967, 261.



62. Uit de vele gevallen noem ik als voorbeelden art. 53, lid 1, Ambtenarenwet 1929, 75, lid 1, Beroepswet en art. 33 Wet op de ruimtelijke ordening.
63. Alleen bij administratieve rechtspraak door de gewone rechter. Vergelijkbaar is het zgn. beroep in het belang der wet, voorzien in de art. 24 en 25 Ambtenarenwet 1929, 43 Beroepswet en in enkele bijzondere wetten. Voor verdere uiteenzettingen zie Tak-Ten Berge, Nederlands administratief procesrecht, deel 2, nrs. 1526-1527.
64. Vgl. F.R. Böhlingk en J. Glastra van Loon, Het begrip rechtsregel; in: R.M. Themis 1959, blz. 3 e.v.
65. Zie hierover verder mijn bijdrage Besluiten van algemene strekking; in: RM Themis 1980, blz. 132-162.
66. Art. 295 Boek 1 BW. Zie ook bijv. art. 307 Boek 1 (toezienend voogd); 378 Boek 1 (curator); 409 Boek 1 (bewindsvoerder) en 14 Fw. (faillissementscurator).
67. Zie noot 57.
68. Vgl. mijn Overheidsbestuur en privaatrecht; Samsom 1978, hoofdstuk 6.
69. Zie de in noot 27 geciteerde bijdrage van Aaftink.
70. Vgl. D.A. Lubach, Beleidsvereenkomsten; Kluwer 1982, alsmede de door hem geciteerde auteurs.
71. Reeds KB 11 september 1964, AB 1965, 167. Voorts o.a. Afd. rechtspraak RvS 28 juli 1981, opgenomen in Aantekening onder tB/S, V, nr. 230.
72. Hierbij dient te worden bedacht, dat deze relatie in het publiekrecht wordt bepaald door de strekking van het objectieve recht, en niet door de subjectieve wil van de betreffende ambtsdrager (vgl. noot 122).
73. Zie thans de art. 6.1.9.4 e.v. NBW. Voor uitleg van deze artikelen in het licht van de huidige jurisprudentie (toerekeningsleer) zie de parlementaire behandeling, weergegeven in Parlementaire geschiedenis van het nieuwe Burgerlijk Wetboek; boeken 3, 5 en 6; Studenteneditie, Kluwer 1982, blz. 509-513.
74. Zie met name HR 20 maart 1970, NJ 1970, 251. Voor uitgebreide beschouwingen zie D. Hazewinkel-Suringa, Inleiding tot de studie van het Nederlandse strafrecht; 8e druk, bewerkt door J. Remmelink, H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn 1981, blz. 122-139.
75. Vgl. naast het in noot 70 geciteerde werk van Lubach: J. Wessel, Beleidsvereenkomsten en andere afspraken in de publieke sfeer; preadvies voor de Staatsrechtconferentie 1977 te Utrecht, uitgave Vakgroep Staats- en administratiefrecht van de juridische faculteit van de R.U. Utrecht 1977, die de stelling verdedigt dat zelfs partij- en regeerakkoorden voor de rechter afdwingbaar (moeten) zijn (blz. 244 e.v.).
76. O.a. bij bestemmingsplannen (Belinfante, Wessel e.a.). Voor kritiek op het dichotome denken door juristen in wit-zwart tegenstellingen, zie J. Wessel, Publiekrechtelijke planologische maatregelen op gemeentelijk niveau; bijdrage in De Jurist en de Ruimtelijke Ordening; Deventer 1973, blz. 79.  
Vgl. meer in het algemeen over de problematiek van juridische begripsvorming en constructie: H.J. van Eikema Hommes, De elementaire grondbegrippen der rechtswetenschap; Kluwer 1972, met name blz. 7 e.v., alsmede de daar geciteerde auteurs.

77. Vgl. bijv. Vz. Afd. rechtspraak RvS 5 mei 1977, tB/S, V, blz. 47, en Afd. rechtspr. RvS 7 augustus 1978, AB 1979, 215, alsmede 2 oktober 1978, tB/S, V, nr. 104 (met andere voorbeelden in de Aantekening), met Vz. Afd. rechtspraak RvS 10 mei 1977, tB/S, V, blz. 56, en Afd. rechtspr. RvS 6 april 1979, AB 1979, 490, alsmede 8 okt. 1980, tB/S, V, nr. 199.
78. Vgl. J.B.J.M. ten Berge en F.A.M. Stroink, AROB in vogelvucht; 2e druk, Samsom 1982, blz. 60.
79. Zie noot 77.
80. Afd. rechtspraak RvS 12 januari 1981, tB/S, V, nr. 212. Voor verdere voorbeelden zie Ten Berge-Tak, Nederlands administratief procesrecht, deel 1, nr. 516.
81. Een uitgebreide selectie van uitspraken geeft de losbladige uitgave Administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen; onder redactie van J.B.J.M. ten Berge en F.A.M. Stroink, Samsom, onder rubriek V, 'Beschikking'.
82. Vgl. het in noot 51 geciteerde preadvies, met name blz. 13.
83. Vgl. P.C.E. van Wijmen, Recht, belang en rechtsbescherming; VUGA 1981, blz. 280-295, alsmede de daar geciteerde auteurs, waaronder vooral Vegting. Voorts J. Spier, Overeenkomsten met de overheid; a.w., blz. 11, en de daar aangehaalde schrijvers.
84. Vgl. o.a. art. 6.3.5.1.b NBW. Zie verder de voorbeelden gegeven door A.R. Bloembergen, Opnieuw: bestuursrecht en privaatrecht. In discussie met P. de Haan, Th.G. Drupsteen en R. Fernhout, Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Instrument en waarborg; in: Bouwrecht 1979, blz. 369-380.
85. Ook de opvatting, dat de overheid het algemeen belang in zijn totaliteit (exclusief) tot haar terrein zou mogen rekenen, kan mij niet overtuigen, gezien de telkens wisselende invulling van het begrip 'algemeen belang'. Hierover uitvoeriger: S.O. van Poelje en C.H.F. Polak, Het begrip 'algemeen belang' in de verschillende onderdelen van het administratieve recht; preadvies voor de Vereniging voor Administratief Recht 1950, Geschrift VAR XIX.
86. Vgl. L.J. van Apeldoorn, Inleiding tot de studie van het Nederlandse recht; 17e druk, bewerkt door J.C.M. Leyten, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1972, blz. 15: 'Uitschakeling van de rechtvaardigheidsgedachte uit het recht leidt tot vereenzelving van recht en macht.' Zie voorts de uitvoerige literatuurvermelding bij deze auteurs.
87. Vgl. het in noot 85 geciteerde preadvies.
88. Vgl. mijn in noot 65 geciteerde bijdrage, met name blz. 149-152, alsmede P.C.E. van Wijmen, Recht, belang en rechtsbescherming; VUGA 1981, blz. 419 e.v.
89. Zie vorige noot.
90. Men denke bijv. aan de uitvoerige jurisprudentie inzake bestemmingsplannen. Vgl. ook Rapport ABAR, a.w., par. 5.5.1 (met jurisprudentievermelding).
91. Voor op het publiekrecht toegespitste beschouwingen zij verwezen naar B.C. Punt, Ontvankelijkheid en omvang van het beroep tegen administratieve beschikkingen; VUGA-boekerij 1975, nr. 77 (blz. 279 e.v.), met jurisprudentievermelding.
92. Hierover o.a. B. de Goede, Oplossing van besluiten; in: De Gemeentestem 1977, nr. 6471, blz. 405-406. Zie ook E. Brederveld, Een 'waterige oplossing' van besluiten met betrekking tot openbare grond; in: De Gemeentestem 1978, nr. 6500, blz. 147-149.

93. Of 'integratietheorie': zie mijn in noot 65 geciteerde bijdrage, blz. 145.
94. Vgl. hierover verder J.G. Steenbeek, Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen, a.w., onder andere blz. 74 e.v.
95. Hierover uitvoeriger de in noot 92 en in de vorige noot geciteerde bijdragen.
96. Doemt hier aan de horizon een Conflicttribunaal op, naar model van het 'Tribunal des Conflits' in Frankrijk?
97. HR 26 juni 1964, NJ 1965, 2.
98. HR 25 november 1977, AB 1978, 194.
99. In hetzelfde arrest dat in de vorige noot werd geciteerd.
100. G.J. Wiarda, Administratief- en civielrecht; voordracht in de vergadering van de Vereniging voor rechtspraak van 7 mei 1977, opgenomen in NJB 1977, blz. 729 e.v.
101. Zie HR 31 december 1915, NJ 1916, 407. Voor latere arresten zie HR 26 maart 1971, AB 1971, 135 (cassatie in het belang der wet), en HR 9 november 1973, NJ 1974, 91.
102. Dit ligt geheel in de lijn van moderne opvattingen, zoals o.a. verkondigd door M. Scheltema, in: Voorlichting over AROB; W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1976, blz. 28-39.
103. Zie het in noot 101 geciteerde arrest van 1971.
104. Afd. rechtspraak RvS 6 september 1982, AB 1983, 114.
105. HR 4 maart 1958, NJ 1958, 300.
106. Zie Vz. Afd. rechtspraak RvS 30 augustus 1977, tB/S, V, blz. 137; Vz. Afd. rechtspraak RvS 18 december 1979, opgenomen in de Aantekening onder tB/S, V, nr. 153; Afd. rechtspraak RvS 15 januari 1981, tB/S, V, nr. 215.
107. Voor een goede uiteenzetting met gedegen bestrijding zie P. Zonderland, Het kort geding, in het bijzonder tegen de overheid; 2e druk, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1972.
108. Vgl. bijv. Afd. rechtspraak RvS 15 december 1978, tB/S, V, nr. 113, Vz. Afd. rechtspraak RvS 25 juni 1980, AB 1980, 459, Afd. rechtspraak RvS 18 september 1980, AB 1981, 148, en Afd. rechtspraak RvS 21 september 1981, AB 1982, 22.
109. Zie noot 98.
110. Zie noot 13.
111. Zie de noten 103 en 104.
112. HR 13 april 1962, NJ 1964, 366.
113. Afd. rechtspraak RvS 14 juli 1981, tB/S, V, nr. 231.
114. Te bedenken valt enerzijds, dat gezien de korte beroepstermijn van art. 9 Wet AROB de Afdeling rechtspraak vrijwel steeds als eerste moet oordelen over omstrede bevoegdheidskwesties; anderzijds blijft – om dezelfde reden – het laatste woord in principe aan de civiele rechter.

115. De regering heeft zich niet veel gelegen laten liggen aan waarschuwingen van vele zijden. Reeds in 1960 waarschuwde H.D. van Wijk tegen de beperkende werking van het beschikkingsbegrip in zijn bijdrage 'Besluiten en handelingen', in de zgn. Van den Berg-bundel. Genoemd kan verder worden de vergadering van de VAR van 24 januari 1972, waarbij o.a. J. in 't Veld en B.C. Punt er reeds voor pleitten om beroep open te stellen tegen 'besluiten en handelingen' in plaats van slechts tegen 'beschikkingen'. Ook in het Voorlopig Verslag klonk vrees voor beperkende werking van dit begrip door (stuk 11279, blz. 3). De Raad van State adviseerde om géén omschrijving van het beschikkingsbegrip in de wet op te nemen (advies van 15 mei 1974, Bijl. bij MvA II, blz. 52). Bepleit werd beroep open te stellen tegen alle besluiten, uitgezonderd besluiten van algemene strekking en rechtshandelingen naar burgerlijk recht. Behartigenswaardig is de zinsnede: 'Veeleer bestaat hier het risico dat zoals de praktijk heeft geleerd een aan de administratiefrechtelijke doctrine ontleende begripsomschrijving zal leiden tot beperkingen welke niet zijn bedoeld.' De regering hield voet bij stuk met het mijns inziens oneigenlijke argument, dat niet was te voorzien tot welke uitbreiding van de werkingssfeer van de Wet AROB dit zou leiden, en het mijns inziens al even onzuivere argument, dat hierover tijdrovend nader overleg met de overige departementen nodig zou zijn geweest (Nader rapport, Bijlage bij MvA II, bz. 57).
116. Vgl. L.J. van Apeldoorn, Inleiding tot de studie van het Nederlandse recht, 17e druk, bewerkt door J.C.M. Leyten, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1972, blz. 154-159 en de daar geciteerde literatuur.
117. Vgl. M.E. Mayer, Rechtsphilosophie, 3e Aufl., o.a. blz. 79.
118. Anders: J.G. Steenbeek, Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen; a.w., blz. 51-60.
119. Zie mijn Overheidsbestuur en privaatrecht, a.w., blz. 85 e.v.
120. Vgl. Steenbeek, a.w., blz. 41-42; Ten Berge/Stroink, AROB in vogelvlucht, a.w., blz. 54-55, alsmede dez. in hun commentaar op de artikelen 2 en 3 Wet AROB in: Administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen; losbl. uitg. Samsom, blz. 3-4.
121. Steenbeek, Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen, a.w., blz. 42-46, geeft een beperktere uitleg, hetgeen mijns inziens te verklaren valt uit het feit dat hij het element 'besluit' impliciet koppelt aan 'rechtsgevolg' (iets, wat op zichzelf mijns inziens niet hoeft).
122. Hier rijst wel de specifieke problematiek van de 'ambtswil'. Vgl. hierover o.a. Rapport ABAR, biz. 141, en de daar geciteerde werken van Donner, alsmede J.G. Steenbeek, Rechtshandeling en rechtsgevolg; VUGA, 1958.
123. Afgezien wordt van de specifieke beperkingen in de art. 1, 5, 6 (incl. bijlage bij de wet), 7 en 11. Deze beperkingen blijven hier verder buiten bespreking.
124. Vgl. mijn in noot 65 geciteerde bijdrage, met name blz. 160-162.
125. Vgl. het in noot 51 geciteerde preadvies, met name blz. 49-51.
126. Zoals verdedigd in het in noot 88 geciteerde werk van Van Wijmen, met name op blz. 580 ('gekanaliseerd publiek beroep').
127. Ook bijv. C.W. Dubbink, Rechter, wetgever, bestuur; in: De Praktijkids 1980, blz. 265-266.

128. Zie de elkaar uitsluitende tegenstelling tussen 'beschikking' en 'rechtshandeling naar burgerlijk recht' in resp. art. 2 lid 1, en art. 2 lid 2, sub b, Wet AROB.
129. Weergegeven in zijn in noot 107 geciteerde werk.
130. Voor de recente ontwikkelingen op dit punt, beginnend met de Werkgroep herziening rechterlijke organisatie (Werkgroep-Wiersma), gevolgd door de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie (aanvankelijk Cie-Ras, thans Cie-Van Zeben), met haar sub-commissies (Cie-Van Galen en Cie-De Gaay Fortman), alsmede de door de Afdeling Administratieve Rechtspraak van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak ingestelde zgn. Werkgroep-Punt, zie Ten Berge-Tak, Nederlands administratief procesrecht, deel 1, nr. 124-129 (met vermelding der uitgebrachte voorstellen).
131. Hierover: P.J.J. van Buuren, Kringen van belanghebbenden, in het bijzonder in procedures tegen de overheid; Kluwer 1978. Zeer gedocumenteerd, doch met een afwijkende visie: Van Wijmen, a.w. (zie noot 88). Vgl. ook Ten Berge-Tak, a.w., nr. 351-372.
132. Voor recente weergave van de jurisprudentie, zie Ten Berge-Tak, a.w., nr. 346-348 en 373-379.
133. Bijl. Hand. II, 1974-1975, 11279, 11280, nr. 30, blz. 5. Zie over deze kwestie: P.J.J. van Buuren, Kringen van belanghebbenden; Kluwer 1978, blz. 46-48.
134. Dit begrip is hier bedoeld in de betekenis, gehanteerd in Ten Berge-Tak, a.w., nr. 740-758.
135. Zie noot 125.
136. Vgl. mijn Overheidsbestuur en privaatrecht, a.w., blz. 118 en blz. 339 e.v., in het bijzonder blz. 341; alsmede mijn bijdrage Financiële compensatie terzake van rechtmatige bestuursdaden; in: Schade lijden en schade dragen, NJB-boekenreeks nr. 6, Tjeenk Willink, Zwolle 1980, blz. 85 e.v., in het bijzonder blz. 88, en J.A.C. van der Gouwe, Onteigening en schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad, losbl. uitg. VUGA-boekerij, blz. I-16 e.v. (in het bijzonder blz. I-18).
137. Zie mijn beide in de vorige noot geciteerde werken.
138. Het voorbeeld werd geïnspireerd door de kwestie van de reconstructie van het stationsgebied met omgeving te Goes (Vz. Afd. rechtspraak RvS 21 maart 1978, tB/S, V, blz. 246).
139. Op grond van art. 185 gemeentewet (zgn. 'uitlokking van spontane vernietiging').
140. Vz. Afd. rechtspraak RvS 14 december 1981, tB/S, V, nr. 246. Voor een combinatie van 'feitelijke handeling' en 'besluit van algemene strekking' zie Vz. Afd. rechtspraak RvS 5 november 1979, tB/S, V, nr. 147.
141. KB 18 december 1973, AB 1975, 6.
142. Zie art. 2, lid 1, Wet BAB (vervallen).
143. Vgl. Rapport ABAR, nr. 3.2.1, onder b.
144. Zie noot 1.

145. Afd. rechtspraak RvS 1 december 1977, AB 1978, 208. Zie voorts ook nog Vz. Afd. rechtspraak RvS 16 augustus 1977, tB/S, V, blz. 116, alsmede Steenbeek, Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen, a.w., blz. 75-76, die naar aanleiding van deze jurisprudentie o.a. stelde: 'Wij gaan dus nu een nieuwe splitsingsleer tegemoet waarin moet worden aangehaakt aan de mate waarin het besluit al of niet een publiekrechtelijk karakter draagt' (blz. 76).
146. Vgl. de preadviezen voor de Vereniging voor Administratief Recht van 1982 over De omvang van de rechtsbescherming; door P.J.J. van Buuren en M. de Groot-Sjenitzer. Geschrift VAR LXXXVIII, H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn 1982; alsmede het Verslag van de algemene vergadering (Geschrift VAR LXXXIX).